

М.М.Свердан, к.е.н.,
Київський національний економічний університет
ім. В.Гетьмана,
м. Київ

ФОРМУВАННЯ ДОХОДІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УКРАЇНІ: СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ ТА МОЖЛИВОСТІ УДОСКОНАЛЕННЯ

Стаття присвячена вирішенню актуального завдання щодо механізму формування доходів місцевих бюджетів. Досліджено теоретичні основи й методологічні бази процесу мобілізації бюджетних фінансових ресурсів на місцевому рівні. Робота демонструє складність сучасної проблематики формування доходів місцевих бюджетів, недосконалість фіскального механізму, недостатність фінансової децентралізації й деконцентрації в бюджетній системі держави.

The article deals with the urgent problem concerning of the mechanism of the local budgets revenues forming. Theoretical principles and methodological bases of the process of budgets' finance resources mobilization on the local level are investigated. The work projects complexity of current problematic of the local budgets revenues forming, imperfection of the fiscal mechanism, insufficiency of finance decentralization and deconcentration inside of the state budget system.

З метою забезпечення умов прогресивного функціонування економіки, закладення підвалин суспільного зростання та підвищення міри добробуту населення України однією з базових проблем є визначення напрямів, гарантування, сприяння й стимулювання збалансованого розвитку на рівні адміністративно-територіальних одиниць, що практично є неможливим на етапі в поточному періоді без якісної модифікації й удосконалення форм та методів, механізмів управління централізовано-локалізованими фінансовими ресурсами.

Актуальність дослідження вказаної тематики предметної мотивації полягає у явно вираженій важливості пошуку шляхів взаємоузгодженого співіснування державних фінансів на всіх щаблях економічної системи, а в цьому контексті – ефективної функціональної дії місцевих бюджетів для визначення джерел наповнення та можливостей ефективнішого використання локалізованих фінансових ресурсів. Насамперед, важливо з'ясувати і зрозуміти вплив місцевих фінансів на економіку та соціальну сферу держави. Так, саме через місцеві фінансові системи відбувається розподіл (перерозподіл) частини вартості валового внутрішнього продукту, внаслідок чого вони стають одним з ключових інструментів управління соціально-економічним розвитком держави. Як правило, інвестиційні

ресурси на місцях спрямовуються у прибутково непривабливі для приватного капіталу сфери – зазвичай, соціальний сектор, окремі різновиди економічної інфраструктури, екологію тощо. Місцеві фінанси є фіскальним інструментом, що найбільшою мірою відповідає за надання місцевому населенню громадських послуг. А заодно варто нагадати й про політику ціноутворення, що стосується регулювання цін на продукцію і тарифів на послуги підприємств комунального сектора тощо. Також необхідно зазначити, що головна ознака фінансової незалежності місцевих бюджетів органів місцевої влади – це володіння й самостійне розпорядження фінансовими ресурсами, розмір яких відповідає функціям і завданням, що на них покладаються. Такі фінансові ресурси необхідні для реалізації намічених комплексних поточних і стратегічних цілей та програм економічного і соціального розвитку території згідно з обраними пріоритетами.

Проблематика вироблення дієвого й ефективного механізму мобілізації фінансових ресурсів у державній бюджетній системі, їх раціонального та оптимального перерозподілу між її різними ланками є досить важливим і складним завданням. Питання фінансової децентралізації бюджетної системи явно виходить на перший план у контексті суспільного розвитку, забезпечення населення комплексом якісних повноцінних суспільних благ. Деконцентрація централізованих у державі фінансових ресурсів є однією з фундаментальних засад незалежності й життєздатності місцевих самоврядних органів. Бюджетно-державна централізація фінансових ресурсів на різних рівнях господарювання та управління призначена задовольняти населення суспільними благами. Більша частина загальнодержавних суспільних видатків здебільшого має соціальне призначення та здебільшого концентрується на локальному рівні. Забезпечення місцевих бюджетів повноцінними обсягами фінансових ресурсів зумовлює потреби інтенсивного пошуку підходів стосовно встановлення джерел доходів різних ланок бюджетної системи, форм та методів їх мобілізації, засад і критеріїв перерозподілу фінансових ресурсів всередині бюджетної системи держави. Фінансова децентралізація істотно підвищує можливості місцевої влади в

соціально-економічному розвитку території. Фіскальна децентралізація сприяє більш ефективному забезпеченню місцевого населення суспільними послугами широкого асортименту й високої якості, що досягається у процесі ретельнішого узгодження та реальним співвідношенням видатків органів місцевого самоврядування з місцевими потребами й інтересами.

Місцеві бюджети завжди були важливим знаряддям впливу на розвиток економіки і соціальної сфери. З їх допомогою держава, через розподіл і перерозподіл валового внутрішнього продукту, здійснює вплив на формування структури виробництва, результати господарювання, проведення соціальних перетворень. Саме в бюджеті переплітається великий спектр різнорівневих інтересів та суперечностей; у бюджетній сфері концентруються найгостріші проблеми економічного й соціального життя держави.

Практика формування бюджетних доходів відображає міру фінансової забезпеченості місцевих бюджетів, неадекватну реальним місцевим потребам. На цьому рівні бюджетної системи зберігається безнадійно застарілий механізм централізованого управління розподілом акумульованих у бюджетній сфері фінансовими ресурсами та адміністративно-директивного регулювання доходів місцевих бюджетів. Незважаючи на конституційне закріплення територіальних громад як первинних суб'єктів місцевого самоврядування та встановлення їх прав і повноважень, реального їх утвердження як суспільних самоврядних інститутів не відбулося, а рівень фінансової автономії не створює адекватне підґрунтя для самостійного вирішення питань місцевого значення, поставши визначальним чинником перешкод перетворення місцевих громад на повноправних господарів у межах власних територій із значною обмеженістю можливостей впливу на процеси відносно вільного розпорядження результатами праці регіону та розподілу суспільних благ. Місцевим органам влади насправді не надається можливість самостійно вирішувати питання фінансового значення, чим закріплюється згубна для них залежність розвитку місцевого господарства, економіки та соціального сектора від рішень вищих державних органів влади. Можна однозначно

констатувати, що має місце нагальна потреба реструктуризації централізованої сфери фінансових ресурсів, розпоряджатись якими правоздатні не тільки державні органи влади, але й самоврядні органи на місцях. Оцінюючи поточну ситуацію фінансового забезпечення місцевих громад, фактично можна констатувати незадовільний характер формування доходів місцевого самоврядування, прирівнюючи його певною мірою до рівня збанкрутілості. І це тоді, коли держава реально є гарантом захисту територіальних громад від будь-яких посягань на їх фінансове майно, створюючи систему надійного захисту або зводячи до мінімуму будь-які втручання у процес управління місцевим фінансовим господарством.

Зміст проблеми полягає в кардинальній зміні принципів формування місцевих бюджетів на основі конкретизованого розмежування функцій і закріплення предметів відання, прав і повноважень на всіх рівнях влади. Тільки на цій підставі можливо визначити реальний обсяг видатків кожного виду бюджету, а генерується їх переважна маса саме на локальному рівні. Отже, більш об'єктивно створюються умови для визначення доходів різних ланок бюджетної системи, форми і методи їх мобілізації, засади й критерії перерозподілу фінансових ресурсів. Також ключові задачі фіскальної політики, оподаткування та фінансування видатків, міжбюджетних відносин обов'язково повинні розв'язуватись комплексно, оскільки їх взаємозв'язок та взаємозалежність є очевидними, а будь-який компонент не може бути реформованим ізольовано, з розрахунком на тимчасове подолання існуючих фінансових негараздів, без урахування всіх інших елементів.

Найбільш вагомий фонд фінансових ресурсів місцевого самоврядування на сьогоднішній день – місцеві бюджети, які є основним каналом доведення кінцевих результатів суспільно-локалізованого виробництва до територіальних спільнот, які спрямовуються на задоволення потреб суспільного споживання. Фінансовий потенціал органів місцевого самоврядування концентрується саме в місцевих бюджетах, що й визначає перспективи розподілу фондів суспільного споживання, рівень практичного втілення програм соціального та економічного розвитку територіальних громад, а це має не тільки

територіально-локалізоване значення, але й відображається через загальнодержавний суспільний ефект. Активний вплив місцевих самоврядних органів на розвиток муніципального господарства та формування якісно нових суспільних відносин можливий тільки у випадку наявності достатніх обсягів фінансових ресурсів, сконцентрованих у місцевих бюджетах. Місцеві органи влади змушені переходити до режиму жорсткої економії фінансових ресурсів, оскільки лише в такому випадку вдається реально скоротити видаткову частину бюджетів усіх рівнів та забезпечити можливість збільшення частки виділення коштів на інвестиційну діяльність.

У сучасних умовах місцеві самоврядні органи не володіють достатніми обсягами фінансових ресурсів, що не дає змоги ефективно здійснювати організацію та ефективне управління муніципальним фінансовим господарством. Для цього існує декілька найбільш вагомих причин:

• надмірна концентрація фінансових ресурсів у державному бюджеті, що зводить нанівець фінансові можливості місцевих бюджетів щодо вирішення суспільних завдань;

• домінуюча роль закріплених доходів місцевих бюджетів (пропорційний розподіл загальнодержавних податків між різними ланками бюджетної системи, який щороку коригується);

• державний нормативно-централізований режим формування доходів місцевих бюджетів, що перебуває в гострих протиріччях щодо інших принципів побудови і функціонування бюджетної системи та фінансово-бюджетної децентралізації;

• аналогічній дохідній частині – вертикальний режим визначення бюджетних видатків без відповідного закріплення відповідними джерелами фінансових ресурсів, що слугує об'єктивною підставою для дотаційності багатьох, раніше збалансованих, місцевих бюджетів.

Таким чином, ефективність функціональної дієвості місцевих бюджетів значною мірою залежить від ступеня фінансової правоздатності органів місцевого самоврядування. Це – одна з найважливіших і найскладніших проблем, що створює перешкоди ефективному прояву фіскально-регулюючої функціональної природи місцевих бюджетів.

Доходи всіх ланок бюджетної системи відіграють важливу роль

у соціально-економічному розвитку суспільства. Централізація частини валового внутрішнього продукту і фінансових ресурсів держави у бюджетах різних рівнів дає можливість проводити єдину фінансову політику, забезпечувати перерозподіл коштів на користь пріоритетних галузей економіки, задовольняти приблизно на однаковому рівні потреби соціальної сфери. Доходи бюджету, з одного боку, є результатом розподілу валового внутрішнього продукту між різними учасниками відтворювального процесу, а з другого — об'єктом подальшого розподілу сконцентрованої в руках держави вартості, тому що остання використовується для формування бюджетів різних рівнів.

Саме через фінансові системи на місцевому рівні здійснюється розподіл (й перерозподіл) значної частини валового суспільного продукту, в силу чого вони постають домінуючим інструментом комплексного регулювання соціально-економічного розвитку держави. Фінансово-інвестиційний потенціал органів місцевої влади спрямовується, насамперед, у непривабливі (неприбуткові) для приватного й державного капіталу сфери, в соціальну, економічну та інженерну інфраструктури. Місцеві фінанси, в першу чергу, є фіскальним інструментом, що відповідає за надання територіальним громадам повноцінних суспільних послуг, а також потребує значного фінансування, яке здійснюється через широку систему видатків місцевих бюджетів.

Частка місцевих бюджетів у зведеному бюджеті є значно нижчою, порівняно з державним бюджетом. Щорічний приріст місцевих бюджетів тільки в 2007р. був максимальним – 0,9% (як правило – 0,3-0,4%), тоді як державного бюджету – 3,3% (табл. 1, рис. 1).

Таблиця 1

Частка доходів місцевих бюджетів у Зведеному бюджеті України за 2004-2007 рр.

Показник	Роки			
	2004	2005	2006	2007
Доходи Зведеного бюджету України, млрд. грн.	91,53	134,18	171,75	219,89
Доходи місцевих бюджетів, млрд. грн.	22,78	30,32	39,86	58,35
Питома вага місцевих бюджетів у Зведеному бюджеті, %	24,9	22,6	23,2	26,5
Концентрація валового внутрішнього продукту в місцевих бюджетах, %	6,6	6,9	7,3	8,2

ФІНАНСИ

За період 1997-2007 рр. питома вага доходів місцевих бюджетів істотно знизилась у зведеному бюджеті держави – на 20,1%. У 2007р. частка доходів місцевих бюджетів у зведеному бюджеті значно спала порівняно з 1997-1998 рр. – з 45% до 23%. Хоч останні три роки вона була досить стабільною – 22-23%. Така суттєва відмінність у рівнях централізації доходів державного бюджету порівняно з місцевими бюджетами не є позитивною тенденцією.

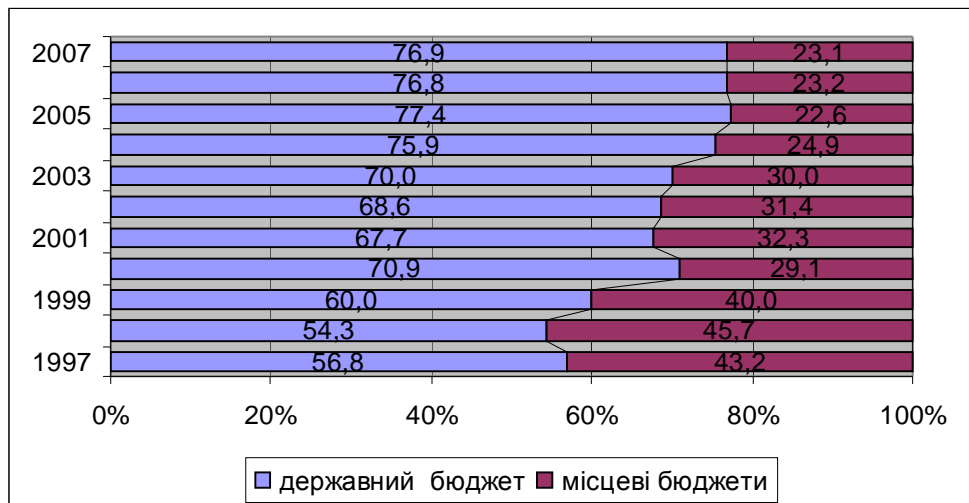


Рис. 1. Структура доходів Зведеного бюджету України у 1997-2007 рр.

Частка доходів місцевих бюджетів у зведеному бюджеті в 2007р. становила 26,5%, що на 3,3% більше, ніж в 2006р. Питома вага доходів загального фонду місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету також збільшилась на 3,3% і становила 26,9%; частка доходів спеціального фонду зросла на 3,6% і становила 25,5% (рис. 2).

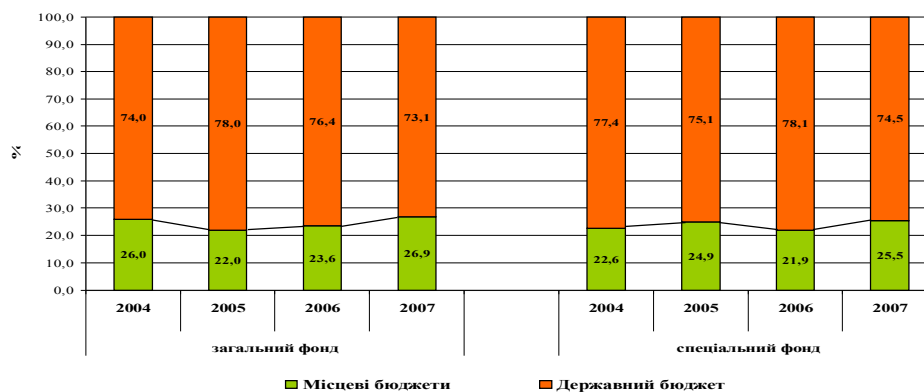


Рис. 2. Структура доходів загального та спеціального фондів коштів у розрізі державного та місцевих бюджетів України в 2004-2007 рр.

Темпи приросту доходів у порівнянні з попередніми роками суттєво прискорились: приріст доходів у 2006р. (порівняно з 2005р.) склав 31,5%, що є меншим за аналогічний показник у 2007р. на 14,9%. До цього ж простежується прискорення темпів приросту надходжень до загального фонду – на 13,8%, а спеціального фонду – на 18,6% (табл. 2, рис. 3). Загалом, до доходної частини загального та спеціального фондів місцевих бюджетів (без врахування міжбюджетних трансфертів) надійшло 58,4 млрд. грн., що на 31,3% більше за планові (розрахункові) показники на 2007р.

Таблиця 2

Доходи місцевих бюджетів у 2005–2007 рр.

Фонд коштів (млн. грн.)	2005	2006	2007	% (2007р. до 2006р.)
Загальний фонд	23 423,8	30 859,3	44 899,0	45,5
Спеціальний фонд	6 892,4	9 002,2	13 449,8	49,4
Всього	30 316,2	39 865,5	58 348,8	46,4

Надходження до загального фонду місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) становили 44,9 млрд. грн. (що на 18,7% більше планово-розрахункового на 2007р.) (рис. 4).

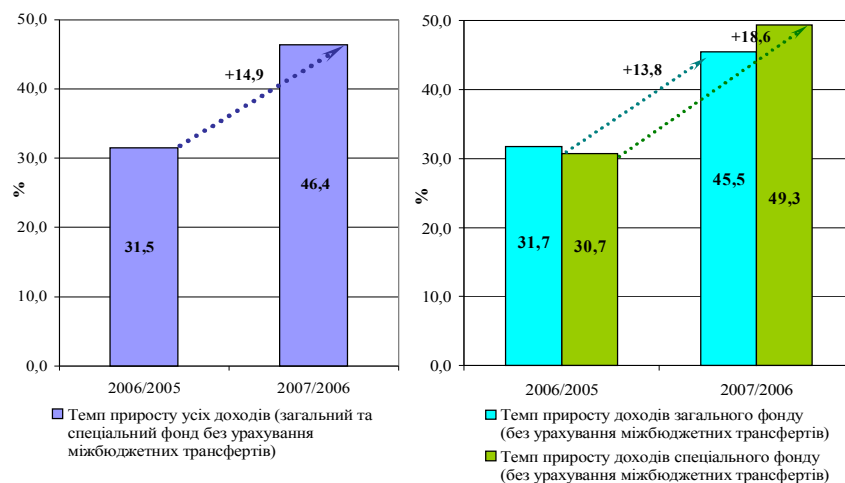


Рис. 3. Приріст доходів місцевих бюджетів України за 2006-2007 рр.

Найбільш значну частину в структурі доходів загального фонду місцевих бюджетів займають податкові надходження: в 2007р. їх питома вага становила 96,3%, що на 0,4% менше, ніж у 2006р. Фактичний їх обсяг склав 43,2 млрд. грн., або 104,6% річного плану. Порівняно з 2006р. податкові надходження підвищились на 44,9%.

ФІНАНСИ

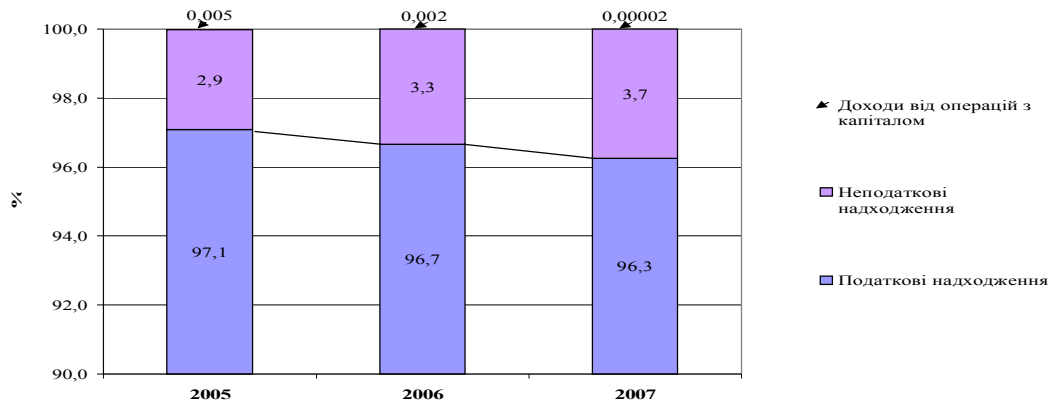


Рис. 4. Доходи загального фонду місцевих бюджетів у 2005-2007 рр.

Негативними з фіскальної точки зору чинниками формування податкових доходів місцевих бюджетів є повне закріплення за державним бюджетом чи незадовільний стан розподілу до рівня місцевих бюджетів таких вагомих податків, як податок на додану вартість (100% – державний бюджет), податок на прибуток підприємств (1% – місцеві бюджети) та акцизний збір (рис. 5).

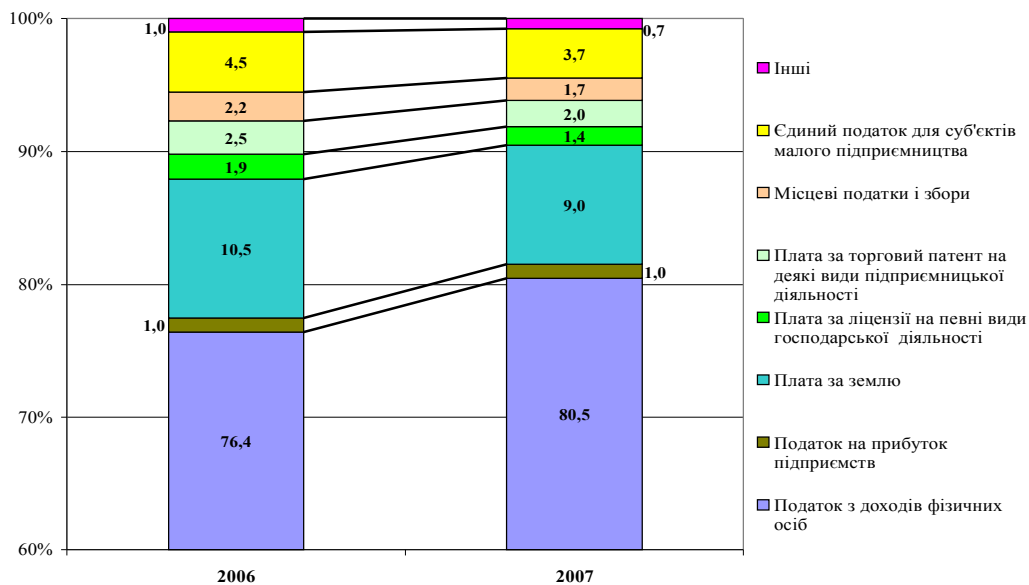


Рис. 5. Структура податкових надходжень загального фонду місцевих бюджетів у 2006-2007 рр.

Тобто, лише податок з доходів фізичних осіб й плата за землю в повному обсязі надходять до місцевих бюджетів. Загалом, на процес зростання обсягів фіскальних надходжень вплинуло збільшення обсягів надходжень з таких податкових джерел:

• податок з доходів фізичних осіб – 52,6%;

ФІНАНСИ

- плата за землю – 24,6%;
- єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва – 18,1%;
- місцеві податки і збори – 13,6%;
- доходи від власності та підприємницької діяльності – 64,6%;
- адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційного й побічного продажу – 47,1%;
- інші неподаткові надходження – 111,9%.

Необхідно зазначити, що динаміка доходів місцевих бюджетів у 2007р. майже ідентично (100%) відтворює динаміку надходжень від податку з доходів фізичних осіб. Відтак, головною підставою змін у доходах місцевих бюджетів є зміни у надходженні податку з доходів фізичних осіб.

Традиційно, як завжди, податок з доходів фізичних осіб – основне бюджетоутворююче джерело місцевих бюджетів. У 2007р. його частка в загальній структурі доходів загального фонду місцевих бюджетів становила 77,5%, що на 3,6% більше, ніж у 2006р. (до цього, фактичні надходження – на 52,6% більше, ніж надійшло за попередній період) (рис. 6).

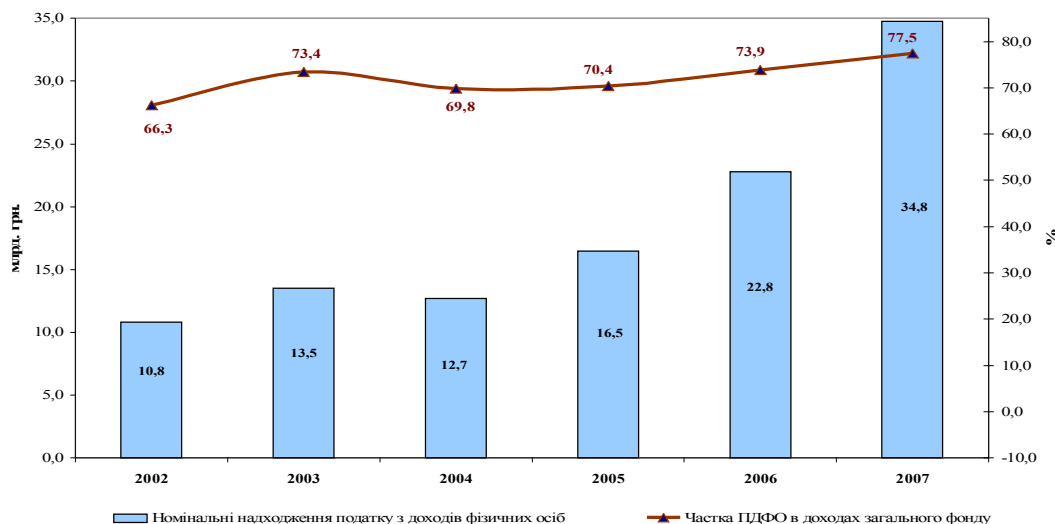


Рис. 6. Динаміка надходжень податку з доходів фізичних осіб у 2002-2007 рр.

Отже, стрімкі темпи зростання податку з доходів фізичних осіб вплинули на зміну структури податкових надходжень. У 2007р. його частка становила 80,5%, що на 4,1% більше, ніж у 2006р. Відповідно, суттєве збільшення частки податку з доходів

фізичних осіб призвело до зменшення часток інших видів надходжень. Зокрема, питома вага плати за землю зменшилась на 0,5% (до 9,0%), єдиного податку – на 0,8% (до 3,7%), місцевих податків і зборів – на 0,5% (до 1,7%). На зростання обсягів надходжень від податку з доходів фізичних осіб вплинуло збільшення з початку 2007р. ставки оподаткування, зростання мінімальної заробітної плати та фонду оплати праці. Варто відзначити, що на темп зростання податку з доходів фізичних осіб негативно впливають окремі фактори; зокрема, місцеві бюджети постійно втрачають за рахунок:

- існування тінювих схем виплати заробітної плати;

- високого показника зовнішньої трудової міграції працездатного населення на роботу за кордон. За прогнозними даними у 2008 р. із врахуванням зростання рівня мінімальної заробітної плати, втрати бюджету через несплату податку на доходи нелегальними трудовими мігрантами повинні становити в межах 3,2 млрд. грн. Діапазон оцінок кількості нелегально працюючих трудових мігрантів з України становить від 2 млн. до близько 7 млн. осіб. Підрахунки свідчать, що, якби хоч половина з них сплачувала ПДФО (3,5 млн. нелегальних трудових мігрантів) лише в межах мінімальної заробітної плати України в цифрах 2007р., місцеві бюджети додатково б могли одержати до 2,6 млрд. грн., або 5,8% обсягу надходжень у 2007р.

Плата за землю – друге за обсягом джерело фіскальних надходжень доходів до місцевих бюджетів. У 2007р. надходження становили 3,9 млрд. грн., що на 24,6% більше, ніж у попередньому році. Як і в минулі періоди, частка плати за землю в доходах місцевих бюджетів зменшується за умови збереження динаміки зростання фактичних надходжень: у 2007р. вона зменшилася порівняно з 2006р. на 1,4% та становила 8,7% (рис. 7).

Зменшення частки земельного податку відбувається через значно повільніший темп його зростання у порівнянні з податком з доходів фізичних осіб. Крім того, законодавчі підстави справляння та адміністрування плати за землю не переглядалися з 1993 р., внаслідок чого мають багато негативів і потребують повномасштабного реформування. У структурі плати за землю щорічно відбуваються зміни за рахунок більш

динамічного збільшення надходжень від орендної плати за більш повільного зростання надходжень земельного податку.

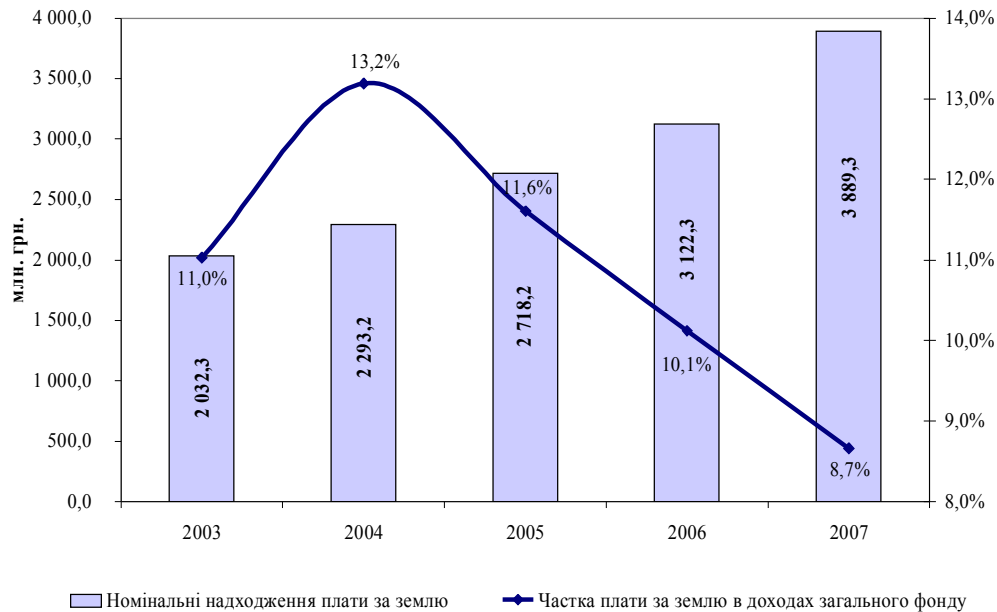


Рис. 7. Динаміка надходжень плати за землю у 2003-2007 рр.

Така динаміка зумовлена поступовим підвищення ставок орендної плати на фоні незмінності підходів до справляння земельного податку, що не відповідають сучасним вимогам. Водночас, у 2007 р. простежується збільшення темпів приросту надходжень плати за землю: якщо у 2006р. приріст становив 14,9%, то в 2007 р. цей показник підвищився на 9,7%, становлячи 24,6%. Вказане пов'язано, зокрема, зі скасуванням ряду пільг, введенням обмежень з надання пільг і збільшенням ставок плати для окремих земельних ділянок. Земельний податок має також значні фіскальні можливості, потужності й перспективи для збільшення надходжень у разі врегулювання деяких законодавчих та адміністративних питань щодо його справляння. На зростання обсягу надходжень плати за землю позитивно може вплинути:

- покращення механізму фіскального адміністрування земельного податку й орендної плати за земельні ділянки державної та комунальної власності;

- проведення (із врахуванням ринкових факторів) грошової оцінки земель у населених пунктах та за їх межами, в місцях, де вона не була проведена;

Ї здійснення (за необхідністю) грошової переоцінки раніше оцінених земель з метою врахування ринкових факторів;

Ї проведення інвентаризації земель й забезпечення повноти даних земельного кадастру тощо.

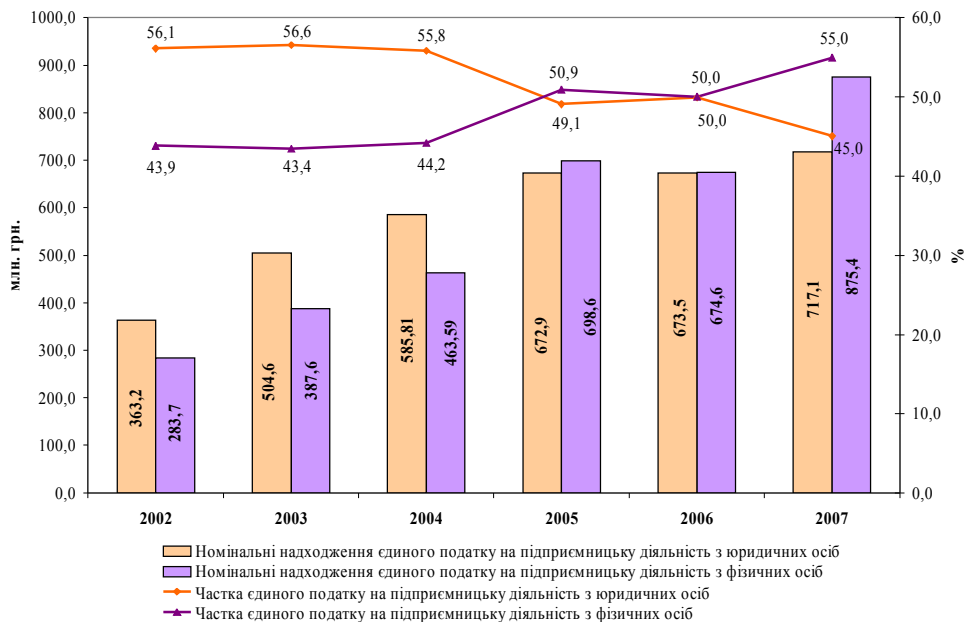


Рис. 8. Динаміка надходжень єдиного податку в 2002-2007 рр.

Ще одне вагоме фіскальне джерело доходів місцевих бюджетів – єдиний податок для суб’єктів малого підприємництва.

У 2007р. його частка становила 3,5%, що на 0,9% менше, ніж у 2006р. Водночас фактичні надходження зросли на 23,1% й становили 1,6 млрд. грн. Необхідно вказати, що фіксований розмір єдиного податку, верхня межа якого становить 200 грн., не переглядався з 1998р. і наразі вимагає підвищення із врахуванням ринкових умов та інфляційних процесів.

Місцеві податки і збори як невід’ємний фіскальний атрибут місцевого фінансового господарства посідають вкрай незначне місце в доходах місцевих бюджетів. У 2007р. надходження від місцевих податків та зборів становили 0,7 млрд. грн., що на 13,6% більше, ніж у 2006р. (рис. 9). Загалом, за повільного збільшення фактичних їх надходжень останніми роками зберігається тенденція до зменшення їх частки в доходах загального фонду місцевих бюджетів. Така очевидна динаміка спостерігається, зокрема, через неефективність більшості місцевих податків і зборів, а також через обмеженість їх бази оподаткування.

ФІНАНСИ

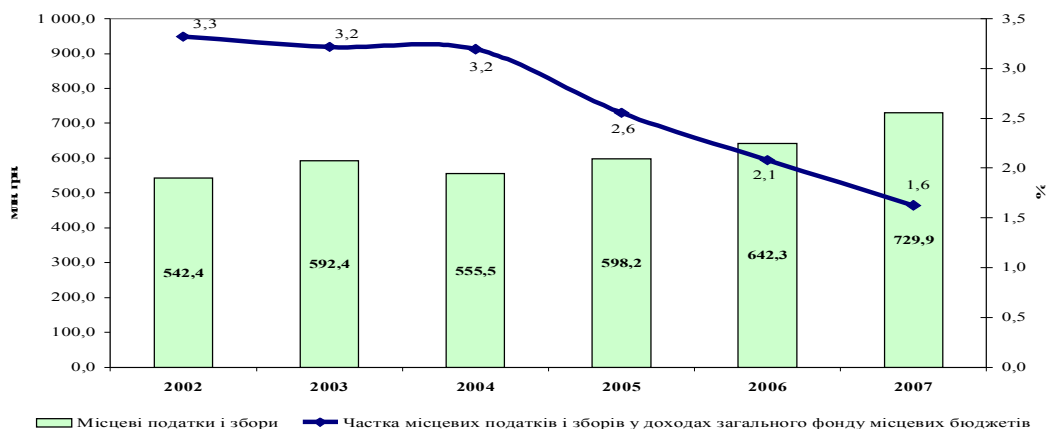


Рис 9. Динаміка надходжень місцевих податків і зборів у 2002–2007 рр.

У 2007р. порівняно з 2006р. структура місцевих податків і зборів зазнала певних змін, серед яких:

• на 1,7% – зростання частки ринкового збору (59,9% місцевих податків та зборів; фактичні надходження зросли на 16,9%, становлячи 0,4 млрд. грн.);

• на 1,4% – зменшення частки комунального податку (фактичні надходження в 2007р. становили в межах 0,2 млрд. грн.);

• частки решти місцевих податків і зборів, порівняно з 2006р., змінювались у межах 1,0% (рис. 10).

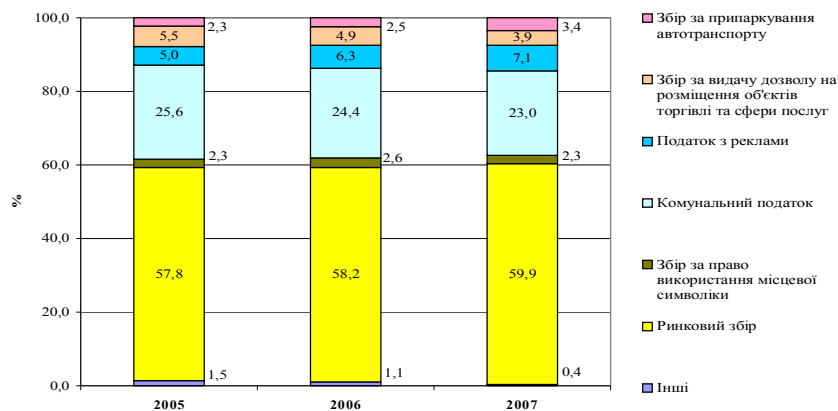


Рис. 10. Структура місцевих податків і зборів у 2005-2007 рр.

Неподаткові надходження в 2007р. в обсязі доходів загального фонду місцевих бюджетів становлять 1,6 млрд. грн., що на 63,2% більше, ніж у 2006р. До цього ж, зберігається тенденція збільшення їх частки в доходах загального фонду місцевих бюджетів: 2005р. – 2,9%, 2006р. – 3,3%, 2007р. – 3,7%. Порівняно з 2006р. спостерігаються істотні темпи приросту всіх

ФІНАНСИ

складових структури неподаткових надходжень: доходи від власності та підприємницької діяльності зросли на 50,0%, адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційного та побічного продажу – на 47,1%, інші неподаткові надходження – на 111,7% (рис. 11). Найбільшими за обсягами статтями неподаткових доходів загального фонду місцевих бюджетів у 2007р. постали:

• плата за оренду майнових комплексів та іншого майна, що перебуває у комунальній власності – 544,8 млн. грн.;

• надходження сум кредиторської та депонентської заборгованості підприємств, організацій та установ, щодо яких минув термін позовної давності – 665,1 млн. грн.;

• доходи від операцій з кредитування та надання гарантій – 314,5 млн. грн.;

• плата за надані в оренду водні об'єкти місцевого значення – 279,2 млн. грн.;

• державне мито – 235,3 млн. грн.;

• інші надходження – 519,1 млн. грн.

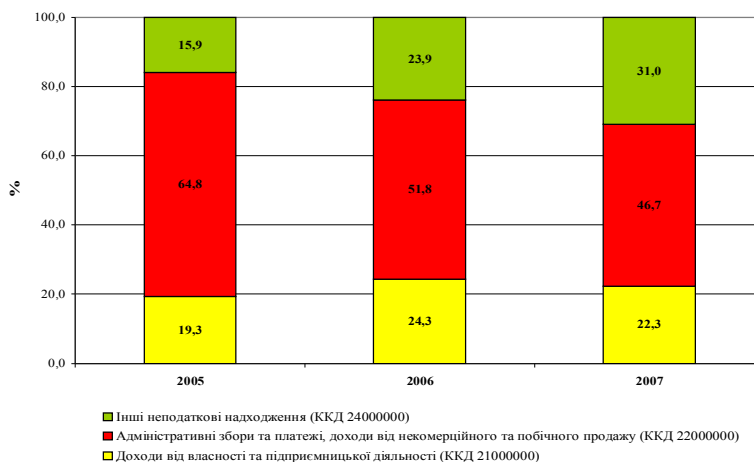


Рис. 11. Структура неподаткових надходжень загального фонду місцевих бюджетів у 2005-2007 рр.

У 2007р. надходження спеціального фонду місцевих бюджетів становили 13,5 млрд. грн., що на 49,3% більше, ніж у 2006р. Зростання обсягів доходів спеціального фонду відбулося в основному за рахунок:

• цільових фондів – на 83,8 %;

• доходів від операцій з капіталом – на 72,9 %;

• власних надходжень бюджетних установ – на 29,4 %;

ФІНАНСИ

• податків на власність – на 24,9 % тощо.

У загальній структурі надходжень спеціального фонду місцевих бюджетів за 2007р. відбулися такі зміни:

• доходи від операцій з капіталом – збільшення на 4,6%;

• надходження до цільових фондів – збільшення на 3,7%;

• власні надходження бюджетних установ – зменшення на 5,1%;

• податки на власність – зменшення на 1,9% (рис. 12).

Таким чином, фактичні обсяги основних категорій доходів місцевих бюджетів як загального, так і спеціального фондів є досить значними, більшість з них має тенденцію до зростання. Проте питома вага з-поміж їх більшості є досить незначною. Це призводить до істотного трансфертного фінансування місцевих бюджетів, що є об'єктивно необхідним, але водночас і негативно позначається на їх фінансовій діяльності.

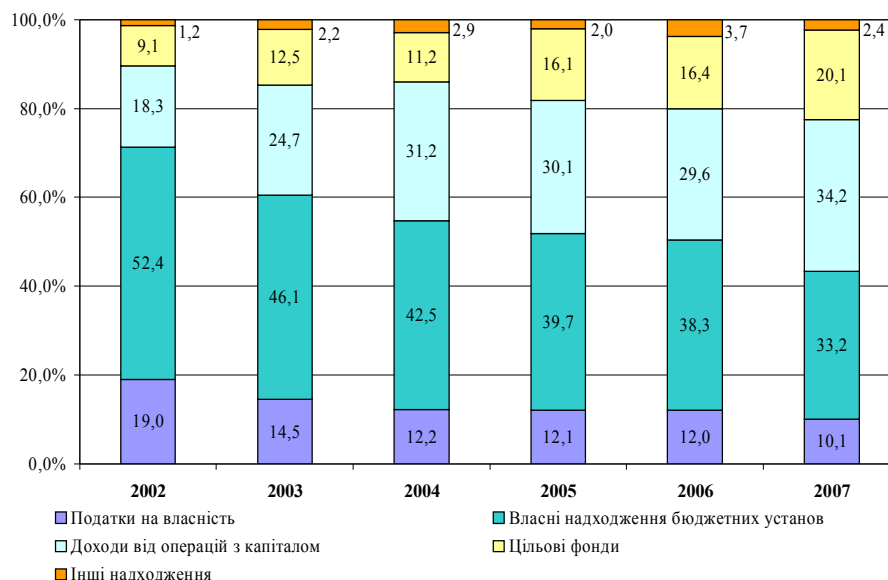


Рис. 12. Структура надходжень спеціального фонду місцевих бюджетів України в 2002–2007 рр.

Нинішня ситуація в Україні відображає тенденцію до спаду частки податкових доходів у структурі доходів місцевих бюджетів (табл. 3). За період 1998–2006 рр. рівень податкових доходів місцевих бюджетів в Україні знизився на 54,5%. Натомість, простежується невинне підвищення частки трансфертів у структурі доходів місцевих бюджетів (рис. 13). За 1998–2006 рр. рівень трансфертів під час формування доходної бази місцевих бюджетів в Україні збільшився у 3,2 рази, або на

ФІНАНСИ

216,2%. Зазначене підтверджує факт відсутності фінансової незалежності місцевих бюджетів від держави, що суттєво обмежує фінансову маневреність органів місцевого самоврядування, позначається як на мірі фінансового забезпечення поточних видатків, так і на перспективах виділення фінансових ресурсів щодо здійснення інвестиційних програм соціально-економічного розвитку територій. Тобто, у кращому випадку можна вести мову про мінімальну фінансову самостійність місцевих самоврядних органів, яка жодним чином не відіграє роль фінансового впливу навіть у межах відповідних територій, внаслідок чого хоча б у відносних критеріях охарактеризувати фінансову автономію місцевого самоврядування об'єктивно просто неможливо.

Таблиця 3

Структура доходів місцевих бюджетів України

Показник	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1. Податкові доходи	74,8	68,1	62,9	59,1	58,3	54,2	46,2	43,9	40,8
2. Трансферти	14,2	18,3	23,4	29,0	31,2	34,2	42,5	43,5	45,0
3. Інші доходи	11,0	13,6	13,7	11,9	10,5	11,6	11,3	12,6	14,2
Всього доходів	100	100	100	100	100	100	100	100	100

По суті, трансферти з державного бюджету, що надаються місцевим бюджетам за цільовими програмами фінансового вирівнювання та фінансового регулювання, є тими ж податковими доходами, мобілізованими в межах відповідних територій, але не зарахованих до відповідних місцевих бюджетів.

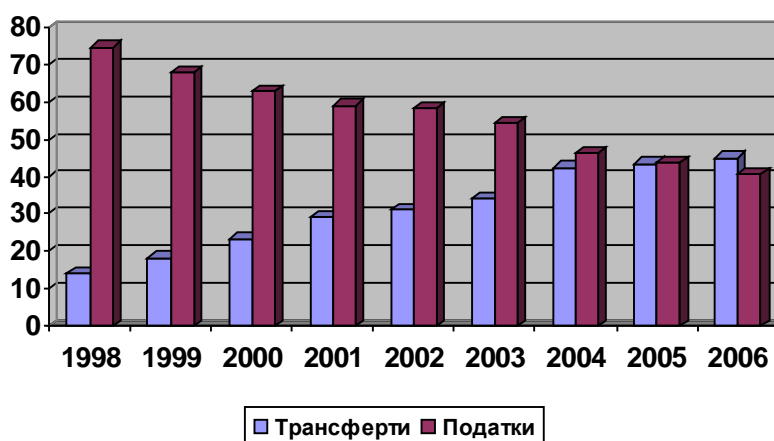


Рис. 13. Динаміка податкових доходів і трансфертів держави місцевим бюджетам у 1998-2006 рр.

Соціальна спрямованість місцевих бюджетів також підтверджується структурою їх видатків у розрізі економічної класифікації. Високий рівень соціальних видатків не є позитивним фактором для місцевих бюджетів. Збільшення питомої ваги цих видатків засвідчує неспроможність місцевих бюджетів щодо забезпечення видатків розвитку, а за чинної системи міжбюджетних відносин призводить до підвищення їхньої залежності від трансфертів з державного бюджету, що впливає на уповільнення процесів соціально-економічного розвитку на місцях. Так, у 2004р. частка трансфертів у доходах місцевих бюджетів становила 42,5%, в 2005р. – 43,5%, в 2006р. – 45,0% (за іншими джерелами даних – 46,1%). Упродовж 2003-2006 рр. щорічний темп приросту фактичних обсягів трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам значно випереджає темпи приросту доходів місцевих бюджетів (рис. 14). Найбільша різниця – в 2004р., яка становить 26%, а найнижча – в 2005р., що складає 5,9%.

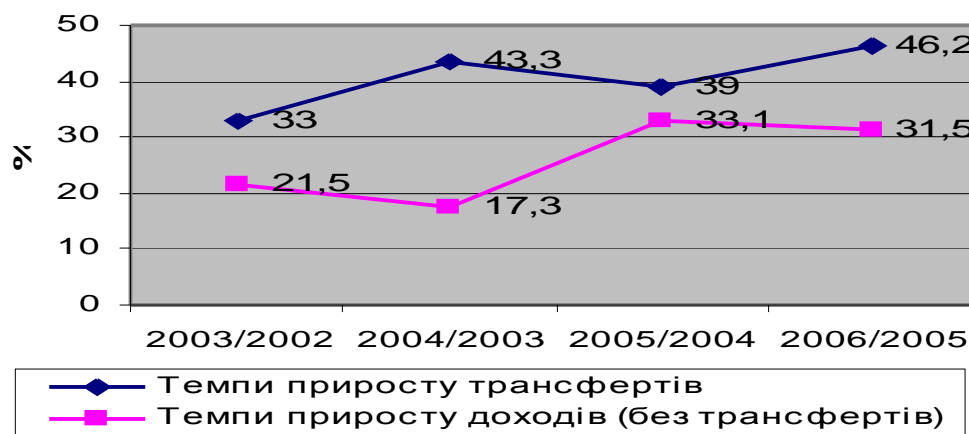


Рис. 14. Темпи приросту міжбюджетних трансфертів та доходів місцевих бюджетів (без врахування міжбюджетних трансфертів) України в 2003-2006 рр.

Щодо структури трансфертів, то найбільша частка припадає на дотації вирівнювання: 48% у 2005р. і 50% у 2006 р. (рис. 15). Питома вага субвенцій капітального спрямування в 2006 р. порівняно з 2005р. збільшилась і склала 10% проти 4%, що пояснюється номінальним збільшенням їх обсягу майже в 4 рази. Відповідно, відбулося зменшення частки із субвенцій соціального захисту населення і додаткових дотаціях (2006р. – 3%, 2005р. – 14%).

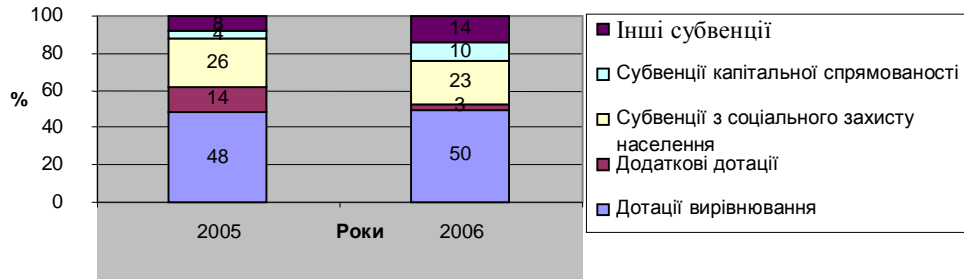


Рис. 15. Структура трансфертів, що передана з державного бюджету України місцевим бюджетам у 2005-2006 рр.

Водночас, у 2005р. жодна із субвенцій із соціального захисту населення не була довиконана згідно з планами, а в 2006р. повне фінансування мали тільки дві субвенції: на виплату допомоги сім'ям з дітьми, малозабезпеченим сім'ям, інвалідам з дитинства, дітям-інвалідам та тимчасової державної допомоги дітям (вона має найвищі обсяги виконання за 2005-2006 рр.) та на будівництво, реконструкцію, ремонт автомобільних доріг комунальної власності.

Виходячи з таких досліджених позицій, можна дійти висновку, що потрібно особливо виділити три основні проблеми: неефективність формування доходів місцевих бюджетів; удосконалення податкової системи як наряду покращення механізму формування доходів місцевих бюджетів; неефективність здійснення видатків місцевих бюджетів.

Таким чином, у сучасних умовах неабиякого значення набуває питання використання місцевих бюджетів як найдієвішого інструменту управління економікою й важливою основою фінансового забезпечення повноважень державних та місцевих органів влади.

Для чинного механізму акумулювання доходів місцевих бюджетів в Україні в сучасних умовах характерними є такі риси:

- високий ступінь державної централізації бюджетних ресурсів;
- низький рівень власних доходів місцевих бюджетів;
- значна частка трансфертів у доходах місцевих бюджетів;
- відсутність зв'язку між податками, що стягуються на певній території, та видатками відповідного місцевого бюджету;
- недостатнє використання альтернативних джерел мобілізації доходів місцевими бюджетами;
- неефективність планування доходів місцевих бюджетів.

Основними напрямками подолання вказаних негараздів можуть бути:

Ї щодо налагодження й удосконалення ефективного механізму формування доходів місцевих бюджетів: виявлення резервних джерел збільшення обсягів доходів і залучення добродійних коштів (меценатів); впровадження принципу додатковості (надання статусу державним фінансовим ресурсам як додаткових до ресурсів, що акумулюються на місцях самостійно для розв'язання регіональних проблем розвитку); формулювання положень, за якими визначаються території, котрим надається статус депресивних, опрацювання порядку його надання статусу, впровадження інструментів державної та регіональної фінансової підтримки розвитку таких територій;

Ї стосовно удосконалення податкової системи й фіскального механізму як напряму поліпшення формування доходів місцевих бюджетів: здійснення раціонального й оптимального розподілу податків та зборів між ланками бюджетної системи; ліквідація неефективних місцевих податків і зборів; вдосконалення засад адміністрування місцевих податків та зборів; якісно розширити із врахуванням світового досвіду перелік місцевих податків та зборів; збільшити перелік загальнодержавних податків та зборів, що закріплюються (бажано – повністю) за місцевими бюджетами;

Ї щодо ефективності здійснення видатків місцевих бюджетів: цільове витрачання трансфертних коштів; стимулювання місцевих органів влади до ефективного використання й економії коштів з метою розвитку місцевих бюджетів; застосування програмно-цільового підходу щодо розв'язання проблем фінансового забезпечення розвитку територій; надання коштів з бюджету на конкурсній основі з метою досягнення найбільш ефективного їх використання; підвищення частки капітальних видатків тощо.

Список використаних джерел:

1. Бак Н.А. Регулювання міжбюджетних відносин як складова бюджетного регулювання // *Фінанси України*. – 2002. – №5. – С.78-82.
2. Балдич Н.І. Концептуальні засади державної політики фінансового вирівнювання місцевих бюджетів // *Вісник Національної Академії державного управління при Президенті України*. – 2005. – №1. – С.153-158.
3. Бондарук Т.Г. Обґрунтування стратегії управління фінансами місцевого самоврядування // *Актуальні проблеми економіки*. – 2004. – №11. – С.63-71.
4. Вовна Н.І. Неподаткові надходження: їх роль та значення у формуванні власної дохідної бази місцевих бюджетів // *Регіональна економіка*. – 2005. – №3. – С.143-156.

5. Демченко Т.М. Роль місцевих бюджетів у розвитку регіонів // Регіональна економіка. – 2005. – №4. – С. 94-98.
6. Лилик О.Я. Міжбюджетні відносини в економічній системі держави // Фінанси України. – 2002. – №6. – С. 30-35.
7. Луніна І. Міжбюджетні відносини в Україні: концептуальні підходи до реформування // Економіка України. – 2002. – №5. – С. 10-16.
8. Луніна І.О. Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин в Україні // Економічний часопис. – 2006. – №10. – С. 39.
9. Лютий І., Тропіна В. Концепція реформування податкової системи України та конкурентоспроможність національної економіки // Економіка України. – 2007. – №8. – С. 19-27.
10. Міхеєнко Т.В. Формування доходів місцевих бюджетів: теоретичні та практичні аспекти // Актуальні проблеми економіки. – 2006. – №12. – С. 39-44.
11. Ожопна Н. Концептуальні засади реформування податкової системи України на шляху до євроінтеграції // Вісник податкової служби України. – 2007. – №43. – С. 58-61.
12. Пронина А. Пути укрепления финансовых основ местного самоуправления и совершенствования межбюджетных отношений // Российский экономический журнал. – 2002. – №7. – С. 14-22.
13. Слухай С.В., Гончаренко О.В. Удосконалення формування доходів місцевих бюджетів в Україні // Фінанси України. – 2007. – №8. – С.63-72.
14. Тугай Л.В. Подолання кризових явищ як чинник фінансового оздоровлення регіонів // Актуальні проблеми економіки. – 2006. – №12. – С. 118-123.
15. Шальникова О.М. Формування доходів місцевих бюджетів // Фінанси України. – 2002. – №4. – С. 54-57.